RESOLUCIÓN 142/2021, DE 17 DE DICIEMBRE, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2021/000464

Asunto: Reclamación presentada por D. …… frente a la desestimación presunta de su solicitud de información pública ante el Ayuntamiento de Mutriku

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 30 de septiembre de 2021, D. …… presentó solicitud de información ante el Ayuntamiento de Mutriku mediante la que requería lo siguiente:

> *"En virtud del derecho que me asiste, según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ruego, por favor, que me faciliten la siguiente información:*
> *Conocer los conceptos básicos, con sus cantidades, de las nóminas de los puestos de trabajado oficial albañil y operarios (peones) de brigada.*
> *Copia de los actos administrativo o documentos sobre los que se apoyan los conceptos solicitados anteriormente.*
> *Una simulación de abono de una nómina mensual con los conceptos remunerativos básicos de dichos puestos de trabajo.*
> *Copia de la última valoración de dichos puestos de trabajo, incluyendo la memoria de cada puesto."*

2.- Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento de Mutriku, con fecha 8 de noviembre de 2021, D. …… presenta reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.

3.- Con fecha 17 de noviembre de 2021, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación al Ayuntamiento de Mutriku con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo. Dicha notificación resultó aceptada por el Ayuntamiento el día 18 de noviembre. No obstante, pasado el plazo otorgado al efecto, a la fecha de la presente Resolución, el Ayuntamiento de Mutriku no ha realizado alegación alguna. Atendiendo a la siempre necesaria toma en consideración de las variables que pudieran afectar al caso que nos ocupa, hemos de manifestar que hubiera sido deseable conocer el criterio del

Ayuntamiento de Mutriku quien podría haber aportado elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. No obstante, aunque es de lamentar la falta de colaboración con esta Comisión, la ausencia de alegaciones por parte de dicho Ayuntamiento no impide resolver la reclamación presentada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el supuesto que nos ocupa, la información solicitada por el reclamante obra en poder del Ayuntamiento por cuanto que dicha administración es competente en la materia sobre la que versa la misma.

4.- La solicitud inicial de información fue presentada por el reclamante ante el Ayuntamiento de Mutriku con fecha 30 de septiembre de 2021. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el Ayuntamiento contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. El reclamante afirma no haber

recibido la información solicitada y el Ayuntamiento de Mutriku no ha desvirtuado la citada afirmación en el plazo de alegaciones concedido al efecto.

5- La reclamación que nos ocupa ha sido interpuesta el día 8 de noviembre de 2021 ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. A estos efectos, el artículo 24.2 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo por lo que la reclamación ha de entenderse interpuesta en plazo.

6.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública. Añade el artículo 17.3 que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.

7.- El capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno "*configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular*."

8.- Según viene insistiendo esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública en sus resoluciones de reclamaciones planteadas al amparo del artículo 24 de la

19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se ha configurado por el legislador como un derecho en un sentido amplio y las restricciones al mismo deben ser excepcionales, por lo que los límites de acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de un modo razonado, restrictivo y aquilatado. En este sentido cabe destacar entre otras, la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 que afirma que "*El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además, las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. […] Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción, así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia*".

9.- En este caso ha de mencionarse también, que el derecho de acceso a la información relativa al empleo público adquiere especial relevancia, habida cuenta que es la transparencia precisamente un fundamento básico de actuación, tal y como se regula en el artículo 1.3 h) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

10.- El citado Real Decreto Legislativo determina en su artículo 74, dedicado a la ordenación de los puestos de trabajo, que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias, y que dichas relaciones de puestos de trabajo serán públicas.

11.- Por su parte, señala el artículo 14 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca que las relaciones de puestos de trabajo deberán incluir la totalidad de los existentes que se hallen dotados presupuestariamente, distinguiendo los reservados a funcionarios, a personal laboral fijo y personal eventual.

Así mismo, el artículo 15.1 dispone que las relaciones de puestos de trabajo han de indicar los siguientes datos: a) denominación, b) Departamento o Centro directivo al que se halle adscrito, c) régimen de dedicación, d) requisitos exigidos para su desempeño, entre los que necesariamente deberá figurar el perfil lingüístico asignado y su fecha de preceptividad, y e) la adscripción al Grupo, Cuerpo o Escala, o categoría laboral que en cada caso corresponda y deben ser publicadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16, en el Boletín del Territorio Histórico cuando se refiera a Corporaciones locales. En el presente caso la RPT del Ayuntamiento de Mutriku ha sido publicada en el Boletín Oficial de Gipuzkoa de 20 de octubre de 2020, al que el Ayuntamiento puede dirigir al solicitante.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la citada Ley 6/1989, de 6 de julio, los presupuestos de las Administraciones Públicas vascas determinarán las plantillas presupuestarias o relación de plazas dotadas que correspondan a cada uno de los Grupos y Cuerpos de funcionarios y a cada una de las categorías en que, en su caso, se clasifique el personal laboral. Es el artículo 21 el que señala que las plantillas presupuestarias correspondientes a funcionarios relacionarán las dotaciones crediticias ordenadas por los conceptos siguientes: a) retribuciones básicas correspondientes a cada uno de los Grupos, b) complementos de destino correspondientes a los puestos de cada nivel, c) complementos específicos de los puestos que lo tengan asignado, y d) complemento de productividad expresado en un porcentaje del coste total del personal correspondiente a cada programa de gasto. Y, en relación con el personal laboral, las plantillas presupuestarias incluirán asimismo las correspondientes dotaciones de créditos, ordenadas según los conceptos retributivos abonables en función de lo establecido en los convenios colectivos que resulten de aplicación. A estos efectos, el Ayuntamiento de Mutriku, adherido a Udalhitz, no tiene publicada en su página web el presupuesto correspondiente al ejercicio 2021.

11.- Entrando ya en el análisis concreto de la información solicitada, es necesario destacar, en primer lugar, la naturaleza de la información requerida. El solicitante desea conocer los conceptos básicos, con sus cantidades, de las nóminas de los puestos de trabajo oficial albañil y operarios (peones) de brigada. A este respecto, esta Comisión comparte el Criterio Interpretativo 1/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc… y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información. La información no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de dicha Ley, tampoco en el caso que afecte a empleados o funcionarios públicos en una situación de protección especial. Si bien no nos encontramos ante este supuesto, ya que no se solicitan los datos de nómina por cada concreto ocupante de los puestos, sin embargo, cuando en la petición se solicita aportar todos los conceptos de las nóminas de los puestos de que se trata se mezclan datos referidos a los puestos con datos referidos a sus ocupantes.

12.- Dicho esto, si bien la regla general es el acceso a la información, ante la solicitud que nos ocupa relativa a los conceptos básicos, con sus cantidades de las nóminas de los puestos de trabajo de oficial albañil y operarios (peones de brigada) debe decirse que sobre los datos retributivos vinculados con las personas ocupantes de los puestos, caso de que la aportación de datos pudiera conllevar la identificación de personas habrá de estarse a lo previsto en el artículo 15 sobre la protección de datos personales.

El apartado 3 del citado artículo señala que de esta Ley cuando la información solicitada contenga datos personales que no sean especialmente protegidos, el órgano competente para resolver deberá ponderar entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular, su derecho fundamental a la protección de datos personales. Para la realización de esta ponderación, este mismo precepto legal establece los criterios que han de tomarse en consideración, y entre ellos, que la información solicitada pueda afectar a la intimidad o seguridad de los afectados. Debe también recordarse que a tenor de lo dispuesto en el artículo 19.3 de esta Ley, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, debiendo dar información de esta circunstancia al solicitante de la misma.

El antedicho Criterio Interpretativo 1/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al alcance de las

obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc… y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, también concluye que el interés público en la divulgación de información relativa a una persona nombrada para un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28 o equivalentes debe prevalecer, con carácter general, sobre su particular interés en preservar su intimidad. Sin embargo, esta Comisión estima que la información contenida en las nóminas pondría de manifiesto conceptos retributivos distintos a los señalados en la relaciones de puestos de trabajo, que ya son públicos (nivel retributivo, complemento de destino o complemento específico) como complementos de productividad, gratificaciones extraordinarias… vinculados a empleados públicos identificados o identificables que no tienen por qué sufrir una merma en su privacidad poniendo de manifiesto el importe de su salario. Por todo ello, el Ayuntamiento de Mutriku solo habrá de facilitar los conceptos retributivos ya publicados en la relación de puestos de trabajo respecto de los puestos solicitados.

13.- A mayor abundamiento, para la ponderación de intereses, como ya se ha expuesto antes, debe traerse a colación el artículo 17.3 de la citada Ley 19/2013, que dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este sentido ha de tomarse en consideración que la solicitud de información ha sido realizada por un ciudadano que no ostenta la condición de sindicato, quienes cuentan con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”, lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical. Sin embargo, este tampoco es el caso que nos ocupa.

14.- En cuanto a la solicitud del acto administrativo o documento sobre el que se apoye dichos conceptos el Ayuntamiento de Mutriku deberá informar al reclamante sobre este extremo dándole a conocer, tal y como señala el artículo 21 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, la procedencia de los conceptos retributivos abonables en función de lo establecido en el convenio colectivo de aplicación.

15.- La solicitud de simulación de abono de una nómina mensual con los conceptos remunerativos básicos de dichos puestos de trabajo no encaja en el concepto de información pública a que se refiere el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, esto es, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" por lo que no habrá de ser preparada y facilitada. El derecho a información recae sobre información existente en el momento de ejercicio del derecho, es decir, no puede tratarse de información pública porque no existe.

16.- Finalmente, en relación con la solicitud de copia de la última valoración de los puestos de trabajo de continua referencia, incluyendo la memoria de cada puesto cabe señalar que las relaciones de puestos de trabajo, son definidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública como el instrumento técnico a través del cual las administraciones públicas llevan a cabo la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. Es decir, las Administraciones dimensionan su estructura de personal delimitando el número de puestos que son necesarios y los requisitos a cumplir por parte de las personas que los ocupen con objeto de prestar los servicios de los que son competentes. La valoración de puestos de trabajo es una herramienta metodológica de análisis del contenido de los puestos de trabajo para el cálculo de su valor con objeto de crear una estructura salarial objetiva. En el caso de que el Ayuntamiento de Mutriku hubiera realizado dicha valoración de puestos de trabajo se trataría de información pública a los efectos de los dispuesto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por lo que la solicitada copia de dicha valoración de dichos puestos de trabajo y la memoria de cada puesto debieran aportarse al reclamante en caso de existir.

.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación presentada por D. …… frente a la desestimación presunta de su solicitud de información pública ante el Ayuntamiento de Mutriku.

Segundo.- Instar al Ayuntamiento de Mutriku a que, en el plazo máximo de 10 días, proporcione al reclamante la información objeto de su solicitud en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos doce a dieciséis.

Tercero.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Ayuntamiento de Mutriku.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación a la reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI

.